

ЕВРОПСКА УПРАВНО-ПРОЦЕСНА ПРАВИЛА И ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Апстракт: У првом делу рада аутор даје свеобухватну анализу правних извора европског управног процесног права, основних стандарда, принципа, препорука и директива у овој области. Следећи део рада бави се утицајем наведених извора на национална законодавна решења у овој области као и повратним дејством националних управно-процесних закона на управно-процесно право ЕУ. Последњи део рада процењује стање у овој области у контексту реформе српске јавне управе и Закона о општем управном поступку Републике Србије.

Кључне речи: право на добру управу, управни поступак, принципи европског управно-процесног права.

1. Увод

Према истраживању јавног мњења „Eurobarometer“ из 2011. године, а које се за потребе Европске комисије обавља још од 1973. године, за 33% грађана ЕУ право на добру управу је њихово најважније грађанско право (Европски парламент, 2012: 17). Исто истраживање показало је да су грађани незадовољни недостатком транспарентности у раду институција ЕУ. Ове чињенице јасно указују на значај управно-процесних правила за правилно функционисање Уније, као и на чињеницу да се вероватноћа доношења добрих управних одлука значајно повећава ако органи управе поступају у складу са одређеним процесним правилима.

* dvucetic@prafak.ni.ac.rs

** Овај чланак је резултат рада у оквиру пројекта под називом „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, који је финансиран од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046).

То потврђује и податак да се број држава које су прописима уредиле свој управни поступак прилично повећао у последњих неколико деценија, тако да устаљена подела, присутна у неким уџбеницима Управног права, на три правна система регулисања управног поступка све више поприма теоретски карактер. Према тој подели, у зависности од тога да ли имају кодификован управни поступак, државе се могу поделити у три групе. Прву групу чине оне које су управни поступак у потпуности кодификовале. Другу, земље тзв. мешовитог система, које имају процесне прописе који се односе на управу, али некодификоване. Трећу групу чине земље које уопште немају процесне управне прописе (Димитријевић 2013, 292; Милков 2012: 71; и др.).

Од 28 држава чланица Европске уније 21 чланица има усвојен закон о општем управном поступку (Европски парламент, 2012: III-12). Према подацима неких аутора „од европских држава данас свега неколико немају посебне законе о општем управном поступку“, од којих су најзначајније Француска и Велика Британија (Лончар, 2013: 319), премда се и у Француској у последње време јављају поједини закони којима се регулишу одређена формална питања рада управе. Тако се Законом од 6. јануара 1978. године о информатици, досијеима и слободама гарантује право приступа грађана информацијама у јавним и приватним досијеима на основу чега поједини аутори закључују да се Француска „више не може окарактерисати као земља у којој уопште не постоје формални закони који се односе на рад управе“ (Милков, 2012: 74).

2. Правни извори европског управно-процесног права и њихов однос са националним управно-процесним регулама

Две главне покретачке снаге у формулисању правила европског управног права, у склопу заједничког европског управног простора, јесу Европска унија и Савет Европе (Кавран, 2004; Димитријевић, 2010; Лилић, Голубовић, 2011; Копрић, Муса, Лалић, 2011, Давинић, 2013).

На првом месту, највиши правни акти Европске уније садрже одредбе управно-процесног карактера. На пример, одредба члана 296. Уговора о функционисању Европске уније садржи правила о објављивању аката, обавештења и ступања на снагу. Одредбе чланова 10, 18. и 19. Уговора о функционисању ЕУ разрађују општи принцип недискриминације. Одредбе чланова 15. и 16. садрже норме о транспарентности (јавности) управних радњи органа ЕУ, приступу документима (списима) и обради личних података. Из угла управно-процесног права, најважнија је одредба члана 298. Уговора о функционисању ЕУ, будући да она наглашава процесну

димензију права на добру управу (која је такође садржана у члану 41. Повеље о основним правима ЕУ усвојене у Ници 2000.) као права сваког на непристрасан и поштен третман његове управне ствари, у разумном року (Давинић, 2013: 110). Међутим, ове одредбе успостављају принципе управног поступања на превише уопштен начин што нужно захтева њихову разраду кроз прописе секундарног законодавства.

Поред Повеље, најважнију улогу у „обликовању“ управно-процесног права европских држава има Европски омбудсман чији је „Европски кодекс доброг управног поступања“ (The European Code of Good Administrative Behaviour, Louxemburg, European Communities, The European Ombudsman) усвојен од стране Европског парламента.

Савет Европе, са друге стране, ствара управне стандарде као мање строге изворе права (тзв. меко право или „soft law“), првенствено путем препорука и резолуција, али и путем међународних уговора (Лилић, Голубовић, 2011: 45, 94–100). Најважнији такав уговор је Конвенција за заштиту људских права и основних слобода коју је ратификовала и Србија. И Европски суд правде примењује ту Конвенцију, односно штити основна права као део европског права, премда ЕУ није потписала Конвенцију. У препоруке Савета Европе од значаја за управно поступање убрајају се и Препорука (1977) 31 о заштити појединца од аката управних органа, Препорука (2003) 16 о извршавању управних и судских одлука, Препорука (2007) 7 Комитета министара државе чланицама о праву на добру управу и Препорука (2010) 3 о ефективним правним лековима у случају поступака који предуго трају. Према Препоруци 31 из 1977. године, циљ ових препорука није унификација међусобно различитих закона о општем управном поступку држава чланица, већ унапређење опште препознатљивости одређених начела у праву и пракси држава чланица. Њима се не дефинишу детаљне обавезе управе, већ се даје путоказ у правцу постизања правичности у односима управе и грађанина (Вучетић, 2008: 176–177).

Незаобилазан извор европског управног права је и Директива 2006/123 од 12. децембра 2006. о услугама на унутрашњем тржишту (Directive 2006/123/EC on services in the internal market), која садржи захтеве у погледу: поједностављења управног поступања, прописивања једног места за контакте с управом (пружање услуга на једном месту), електронског управног поступка, тј. електронске комуникације, и института ћутања управе (његових правних последица).

Међутим, детаљно поређење одредби Европског кодекса доброг административног понашања и релевантних одредби Уговора, Повеље о основним правима, као и формулација одговарајућих решења у

хијерархијски нижим изворима, показује да извори европског управног процесног права немају неопходну јасноћу и прецизност, као и да неке од одредби Кодекса нису праћене одговарајућим обавезујућим законским нормама (Ziller, 2012: II-15)! Због тога је, 2012. године, Комитет за правна питања предложио Европској комисији да, на основу овлашћења из члана 298. Уговора о функционисању Европске уније, иницира усвајање општег европског закона о управном поступку, који ће бити обавезујући за управе свих институција ЕУ, органа и организација!

На крају, пре него што пређемо на анализу других питања, напоменимо и то да постоји још један начин за европеизацију националних управно-процесних правних система, и то кроз рад Сигме, организационог дела ОЕЦД-а, којег финансира Европска комисија. Она је утврдила низ стандарда општег управног поступка, а 2005. године развила је и детаљну листу питања за проверу садржаја закона о општем правном поступку (Checklist for a General Law on Administrative Procedure). Сигма прати и надгледа поступак изградње административних капацитета, као једног од основних услова за придруживање ЕУ, при чему су њени стандарди и захтеви све строжи током времена (Sigma, 1998a; Sigma, 1998b; Sigma, 1999). Њене оцене улазе у скраћеном облику у извештаје о напретку поједине државе кандидата за чланство у ЕУ и у великој мери утичу на одлуке европских органа током процеса придруживања.

Када је однос права ЕУ са националним законодавствима у питању, он је првенствено регулисан у складу са принципом субсидијарности: одредба члана 298. Уговора о функционисању ЕУ даје процесну аутономију законодавцима држава чланица (European Parliament, 2012: 6). Дакле, однос између управног процесног права ЕУ и националних закона у овој области је потребно анализирати из перспективе индиректног утицаја (Statskontoret, 2005: 93) европских регула на национална законодавства. Међутим, ваљало би узети у обзир да је права природа овог односа његова интерактивност! Наиме, национална управно-процесна законодавства (закони) имају значајно повратно дејство на управно-процесне регуле ЕУ, с обзиром на то да у њима постоје значајна процесна права и правила којих нема у правилима ЕУ о управном поступању (Ziller, 2012: II-25-26).

3. Реформа управног поступка у Републици Србији

Према новој Стратегији реформе јавне управе из 2014. године, неопходан корак у побољшању постојећег законског оквира у овој области је да се повеже процес управне реформе са процесом европских интеграција, у складу са Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ

(2013–2016), са циљем усвајања правних тековина ЕУ и усклађивања са законодавством ЕУ (Влада Републике Србије, 2014: 9). Активности неопходне за даље усклађивање прописа наведене су у Националном програму, од којих се побољшање капацитета државне управе, како би се успешно спровели преговори и процес хармонизације прописа, издваја по својој важности.

Део овог процеса је реформа управног поступка (Влада Републике Србије, 2014: 38), која представља предуслов за већу ефикасност и предвидивост рада српске управе. Поред тога, доношењем новог Закона о општем управном поступку повећала би се правна заштита легитимних очекивања странака, смањило број посебних управних поступака који значајно одступају од општег управног поступка (од којих неки укључују додатне, непотребне трошкове и продужују трајање поступка, чиме се смањује правна сигурност и заштита легитимних очекивања странака), ускладило одлучивање у управном поступку са принципима европског управног простора и другим савременим тенденцијама у оквиру европског управног права. Ова потреба је више пута истакнута и у радовима научно-стручног карактера (Димитријевић, 2010; Лончар, 2010; Милков, 2012).

Упркос томе, реформа управно-процесног законодавства у Србији још увек је на самом почетку. Закон о општем управном поступку Савезне Републике Југославије из 1997. године и даље је на снази. Он у великој мери прати структуру старог југословенског Закона о општем управном поступку из 1956. године, који је незнатно мењан током више деценија свог важења, а који је концептуално у сагласности са Законом о општем управном поступку Краљевине Југославије од 9. новембра 1930. године. Уместо доношења новог Закона о општем управном поступку, након усвајања новог Устава из 2006. године, изменама и допунама Закона из 2010. године извршено је његово формално (углавном терминолошко) усклађивање са Уставом. Нацрти новог Закона о општем управном поступку сачињавани су 2004, 2012.¹ и 2013. године. Последњој верзији Нацрта из 2013. године део стручне јавности упутио је изразито оштре критике (Милков, 2013; Лончар, 2013; итд.). Стиче се утисак да су у поменути, последњи Нацрт из 2013. године, у великој мери само формално уграђене европске тековине управног поступања наведене у првом делу рада. Тиме је у приличној мери напуштена скоро једновековна традиција у овој области, а да том приликом нису отклоњени недостаци постојећег Закона о општем управном поступку. Детаљну анализу свог става у вези са Нацртом закона о општем управном поступку аутор овог текста дао је на јавној расправи

1 Нацрт закона о општем управном поступку је усвојен, али је због избора нове владе 26. јула 2012. године повучен из скупштинске процедуре.

о Нацрту закона о општем управном поступку одржаној на Правном факултету у Нишу маја 2013. године.

После низа јавних расправа део примедби стручне јавности је уважен и Влада Републике Србије је, на седници одржаној 18. децембра 2013. године, усвојила Предлог закона о општем управном поступку.² Ипак, и у тој последњој, децембарској верзији овог документа, кључне новине остале су исте. Све оне, према ауторима Предлога, имају за циљ модернизацију „процесних механизма ЗУП-а“, и „усклађивање ЗУП-а са провереним актуелним упоредно-правним решењима и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“.

Погледајмо сада о којим стратешким новинама је конкретно реч. На првом месту то је проширивање предмета ЗУП-а поред управног акта и на управне уговоре³, управне радње⁴ и пружање јавних услуга⁵, уз проширено дефинисање управне ствари⁶. Потом, ту су увођење института гарантног акта⁷, процесног решења⁸ (уз задржавање закључка којим се до сада одлучивало о питањима процесног карактера) и приговора

2 Предлог закона о општем управном поступку, такође није прошао скупштинску процедуру због избора одржаних 16. марта 2014. године.

3 Управни уговори би се закључивали између јавних и приватних субјеката и били би основа за заснивање јавно-приватног партнерства.

4 Управне радње су дефинисане као материјалне радње са фактичким дејствима (члан 27) и разликују се од појма датог у одредби члана 14. Закону о државној управи из 2005. године према коме оне могу имати и правно дејство.

5 Према Предлогу орган не би непосредно обезбеђивао јавне услуге, већ би се старао да их надлежни субјекти из јавног и приватног сектора, вршећи их као јавну службу, пруже на оптималан начин и у јавном интересу (члан 31).

6 Управна ствар се дефинише као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој орган, непосредно примењујући прописе, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.

7 Према образложењу Предлога гарантни акт је увод у будући правни акт, инструмент правне сигурности којим орган на захтев странке „јемчи постојање одређеног правног стања у будућности“ и „уноси извесност у будуће (предстојеће) односе органа и странке и омогућава странци да се, под условима из гарантног акта, припреми за доношење управног акта којим се решава о њеном праву, обавези или правном интересу“.

8 Решењем се више не би одлучивало само о управној ствари, већ и о одређеним, законом дефинисаним, процесним питањима, чиме се напушта досадашња подела на решења и закључке као облике главних и споредних процесних одлука у управном поступку.

као новог правног средства⁹, те стварање претпоставки за оснивање службе за пружање услуга на једном месту¹⁰. Даље, то су: увођење нових начела управног поступања – сразмерности,¹¹ предвидивости (заштите легитимних очекивања странака), и приступа подацима и заштите података; детаљније нормирање електронске комуникације органа и странке уз увођење категорије обавештавања странке¹², чија врста је сада достављање; давање својства странке заступницима колективних и ширих интереса; смањивање броја ванредних правних средстава и др. Очигледно је удаљавање од аустријских корена управног поступања и приближавање одређеним нордијским решењима са циљем поједностављења и убрзања управне процедуре. Колико је таква надградња умешно урађена, показаће време (под условом да актуелни текст буде усвојен).

У Предлог су уграђена и решења већине докумената којима су регулисана правила европског управног поступања. На пример, ако пођемо од стандарда које је установила Сигма, видећемо да су сви они нашли своје место у Предлогу закона. Поред оних решења која већ постоје у важећем закону као што су: јасно одређивање надлежности субјеката који га примењују (колико је то могуће у процесном закону), законско регулисање основних фаза поступка, стицање својства правноснажности управног акта и прописаност рокова за његово доношење, обавезно навођење чињеничних и правних разлога у образложењу донетог управног акта, разгледање списка од стране странке, обавезно упутство о правном леку и јасно уређивање разлога за укидање и поништавање управног акта и др., у Предлогу су своје место нашли стандарди Сигме којих до сада (у таквом облику) није било у српском општем управном поступку, као на пример: право на изјашњавање странке пре доношења управног акта и право на обавештавање о процесним одлукама (против којих је дозвољено коришћење правног лека) пре завршетка управног поступка. Врло је могуће да ће ти новоусвојени стандарди бити у колизији са прокламованим циљем поједностављења и убрзања управног поступка, јер представљају додатне кораке који претходе доношењу управног акта! Даље, Предлог је покушао

9 Приговор би се изјављивао против управног уговора, закљученог поравнања, предузете или не предузете управне радње и пружене јавне услуге, под условом да његовом подносиоцу на располагању не стоје друга правна средства.

10 Служба за пружање услуга би омогућила да се на једном месту преда сва документација потребна за доношење више решења по захтевима странака, чиме би се скратио поступак и избегло „шетање од шалтера до шалтера“.

11 Ово начело није ново јер је већ предвиђено Законом о државној управи из 2005. године (Лончар, Вучетић, 2013: 1632).

12 Обавештавање је радња којом орган извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари (члан 81. ст. 1).

да одговори на све захтеве из Директиве 2006/123 од 12. децембра 2006. о услугама на унутрашњем тржишту, а нарочито на: поједностављење управног поступања, прописивање једног места за контакте с управом (пружање услуга на једном месту), електронско управно поступање, и др.

Ако изузмемо примедбе концептуалне природе, у Предлогу су и даље присутни неки номотехнички недостаци који кваре замишљену логику будућег новог управног поступка. Стиче се утисак да су творци Предлога пренебрегли системски приступ приликом његове израде, па су се у њему нашле и норме организационе природе, попут одредбе о служби за пружање услуга на једном месту, које би требало да се налазе у Закону о државној управи. Надаље, предвиђено је да се допунским решењем одлучује о трошковима поступка, иако је претходно прописано да се њиме одлучује о свим нерешеним питањима која су предмет поступка, при чему трошкови не спадају у ту категорију. У Предлогу су и даље присутне привремене мере и противизвршење иако су ти институти примеренији парничном, а не управном поступку. Такође, предвиђено је да се поступак обуставља када орган оцени да нема услова за даље вођење поступка, чиме је отворена могућност злоупотребе овог дискреционих овлашћења у пракси. Потом, решење се може изузетно извршити и пошто је жалба изјављена, ако је то законом предвиђено, ако је потребно предузети неодложне хитне мере у јавном интересу или ако би услед одлагања извршења странци била нанета ненадокнадива штета. Намерно или не, тиме је отворена могућност, која до сада није постојала, да орган који води управни поступак одступа од суспензивног дејства жалбе у зависности од сопствене процене неодложности предузимања хитне мере у јавном интересу.

4. Закључна разматрања

Добро је познато да су проблеми у функционисању јавне управе узрок пада њене ефикасности, што се негативно одражава на функционисање државе, привреде али и друштва у целини. Због тога је, између осталог, нужно сачинити нове, односно побољшати постојеће управно-процесне норме тако да оне прописују проактиван приступ у раду управе, штеде време, елиминишу препреке, и смањују број могућих спорова који могу проистећи из лошег управљања институцијама, и то како на нивоу европских, тако и на нивоу националних институција и законодавстава. У том смислу би хоризонтално обавезујући минимални стандарди управног поступања на нивоу целе Еворпске уније и свих њених институција омогућили примену процесних правила у свим областима деловања ЕУ и, у исто време,

гарантовали виши степен заштите основних права у свим областима, а посебно када су у питању области у којима странке тренутно не уживају јаке процедуралне гаранције и права, као што је то на пример случај у области права конкуренције (Ziller, 2012: II-30, Leino-Sandberg, 2012: I-7).

Са друге стране, један такав општи пропис вршио би додатни утицај на национална управно-процесна законодавства, укључујући и српско, јер ће бити тешко објаснити грађанима зашто имају мање права у својим државама, него на нивоу Европске уније (Statskontoret, 2005: 93)!

Приликом реформе српског прописа о општем управном поступку, анализирани европске стандарде треба до краја прецизирати и разрадити, како не би остали само пуке прокламације које своје остварење неће моћи да доживе у свакодневној управној пракси. Том приликом треба водити рачуна да је за процену испуњености европских стандарда у овој области, поред њиховог законског регулисања, важно и како се и на који начин остварују. Због тога, сваки стандард понаособ треба прилагодити реалним околностима у којима домаћа управа обавља своју делатност уз очување правила проверених у вишедеценијској пракси (везаних за поделу управних аката на решења и закључке, скраћени управни поступак, доказивање, достављање итд.). И на крају, треба водити рачуна о месту које овакав процесни пропис има у управном систему наше државе и његовој усклађености са осталим прописима којима се регулише рад управе.

Литература

Влада Републике Србије. *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*. Београд: Министарство правде и државне управе (2014)

Вучетић, Д. (2008). Европски стандарди заштите људских права приликом управног поступања из угла Републике Србије. У: З. Радивојевић (ур.), *Уставне и међународноправне гаранције људских права (175–190)*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета

Давинић, М. (2013). *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*. Београд: Заштитник грађана

Димитријевић, П. (2013). *Управно право – општи део*, Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Димитријевић, П. (2010). У сусрет новом Закону о општем управном поступку. У: П. Димитријевић (ур.), *Актуелне тенденције у развоју и примени*

европског континенталног права, св. 1 (19–32). Ниш: Центар за публикације Правног факултета

European Parliament. *European Added Value Assessment: Law of Administrative Procedure of the European Union.* Luxembourg: Publications Office (2012)

Кавран, Д. (2004). Европски управни простор, реформа и образовање државне управе. *Београд: Правни живот бр. 53.* 1059–1075

Koprić I., Musa A., Lalić N. G. (2011). Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Proceedings of Zagreb Faculty of Law 6 (5).* 1515–1560

Koprić, I. (2010). *Upoznavanje sa novim Zakonom o općem upravnom postupku.* Zagreb: Municipalities Association

Leino-Sandberg, P. (2012). Annex I – Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators. In: European Parliament. *European added value assessment on a law of administrative procedure of the European Union.* Luxembourg: Publications Office

Лилић, С., Голубовић К. (2011). Европско управно право: са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Лончар, З. (2013). Нека питања реформе управно-процесног законодавства у Србији. *Београд: Правни живот, бр. 10.* 319–333

Лончар, З. (2010). Модернизација управног поступка. *Будва: Актуелна питања савременог законодавства: зборник радова.* 351–362

Лончар З., Вучетић, Д. (2013). Принцип сразмерности у европском и српском праву – управноправни аспекти. *Теме, св. 37, бр 4.* 1617–1642

Милков, Д. (2012). Реформе управно-процесног законодавства у Србији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 4.* 33–43

Милков, Д. (2012). *Управно право, II.* Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Милков, Д. (2013). Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – Корак напред или десет у страну?. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 1.* 85–95

Томић, З. (2009). *Опште управно право.* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Ziller, J. (2012). Annex II – Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators. In: European Parliament. *European added value assessment*

on a law of administrative procedure of the European Union. Luxembourg: Publications Office

Statskontoret. (2005). *Principles of good administration in the member states of the European Union.* Stockholm: Swedish Agency for Public Management

Sigma. (1998a) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paper No 23. Paris: OECD Publishing

Sigma. (1998b). *European Principles for Public Administration, Paper No 27.* Paris: OECD Publishing

Sigma. (1999). *Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership.* Paris: OECD Publishing

Dejan Vučetić, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Niš, Serbia

European Rules of Administrative Process and General Administrative Procedure of The Republic of Serbia

Summary

This paper show why the standardization of administrative procedure is important for the state legal system that, in the last two decades, the administrative procedure codes were adopted in almost all of the European states.

Afterwards author analyzed main driving forces for development of administrative procedural law at the level of the European Union and the Council of Europe. The most important legal sources of European administrative procedural law (basic standards, principles, recommendations and guidelines in this area) are concisely presented but it is clearly indicated that there are certain ambiguities, that these sources don't apply equally to all institutions of the Union, and that they still don't make finished, complete and forever given system that can be automatically transferred to jurisprudence of the member states and candidate countries. Moreover, often administrative process laws of the member states contain rules that are not existing in this kind of regulation at European Union level and that is why the process of adopting the first European Union general law on administrative procedure was initiated, which would further improve the standards of European administrative process in general.

When it comes to the general administrative procedure of the Republic of Serbia it has been shown that in spite of the strategic orientation towards the reform of the Law on Administrative Procedure expressed in numerous strategies, our executive authorities in this area have not yet moved beyond the development of the third version of the Draft Law on General administrative Procedure which was afterward adopted by the Government as the Bill. In his final remarks the author concludes stating that the largest number of European standards of administrative process are included in the final version of the Draft, but without eliminating the shortcomings of the existing Law, and without normative adjusting to the circumstances in which the Serbian administration operates, and with unnecessary abandonment of some solutions that have proved to be right in the decades-long practice of administrative authorities.

Key words: Right to good administration, Administrative procedure, Principles of European administrative procedural law.